



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

La participación ciudadana en la encrucijada:

Los mecanismos de democracia directa en
Ecuador, Perú y Argentina

Yanina WELP

Yanina WELP

La participación ciudadana en la encrucijada:

Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina

C2D Working Paper Series

27/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

WELP, Yanina:
La participación ciudadana en la encrucijada:
Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina

C2D Working Paper Series
27/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

YANINA WELP

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España, 2007). Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (1997) y en Ciencia Política (1998) por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora Regional para América Latina en el Centro de Estudios de Democracia Directa (c2d) e investigadora asociada del eDemocracy Center (eDC). Ha formado parte de equipos de investigación en el Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya (UOC) (2004-2006), en la Universidad Pompeu Fabra (2001-2003) y en la Universidad de Buenos Aires (1997-1999).

ABSTRACT

Impulsados por un sostenido proceso democratizador iniciado a fines de la década del setenta, los países de América Latina viven hoy numerosas transformaciones políticas y sociales. Se destacan entre ellas las fuertes crisis, cuyas manifestaciones más relevantes son la inestabilidad institucional, el descontento ciudadano y la erosión de los sistemas de partidos tradicionales. En este contexto, se produce un creciente uso de mecanismos de democracia directa (mdd). La ponencia busca analizar en qué medida y en qué circunstancias las consultas populares, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de manato contribuyen a: 1) consolidar la democracia representativa, con efectos de estabilidad sobre el sistema político; 2) fortalecer la “democracia delegativa”, esto es, el protagonismo del Poder Ejecutivo, basado en el apoyo popular y contra los otros poderes del estado; 3) incrementar la calidad de la democracia introduciendo mecanismos de control y de participación en la toma de decisiones por parte del ciudadano. Para el análisis, se propone el estudio comparado de Argentina, Ecuador y Perú, considerando tanto el gobierno nacional como los provinciales o seccionales y los municipales o cantonales.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	6
2. Ecuador, Perú y Argentina: diferencias y similitudes.....	8
3. La evolución de la democracia directa en tiempos de crisis.....	9
3.1 Ecuador: la consulta popular, eje de la transición.....	9
3.2 El Perú de Fujimori: el referéndum como mecanismo de legitimación.....	10
3.3 Argentina: la reelección de Carlos Menem.....	11
4. Los mecanismos de democracia directa en práctica.....	13
4.1 Consultas populares convocadas “desde arriba” en el nivel nacional.....	13
4.2 Iniciativas ciudadanas en el ámbito nacional	15
4.3 Consultas populares convocadas por gobiernos locales.....	16
4.4 Mecanismos de democracia directa activados por la ciudadanía en el nivel local: iniciativas, consultas y revocatorias.....	19
5. Reflexiones finales.....	20
6. Bibliografía consultada.....	24
Fuente: Elaboración propia basada en las constituciones nacionales.....	27

1. Introducción¹

Los mecanismos de rendición de cuentas, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, o los presupuestos participativos son, en general, incorporaciones recientes en las constituciones, leyes y prácticas latinoamericanas. Los procesos de descentralización de competencias iniciados en los ochenta y los noventa, pusieron en el centro del debate la proximidad al ciudadano. Se suponía que una relación más directa con el ciudadano incrementaría la eficiencia -con menos intermediarios en la gestión y mayor conocimiento de los problemas de cada territorio-, y la calidad democrática -incrementando la participación ciudadana y los instrumentos de control (Schneider 2007).

Las consultas populares (plebiscitos y referendos), en cambio, presentan una historia más larga y, a la vez, controvertida y accidentada. Esto obedece tanto a los debates que dieron lugar a su incorporación (o no) en las primeras constituciones como a la misma historia de la democracia en el continente. En primer lugar, muchas de las democracias censitarias del siglo XIX y principios del XX veían en los mecanismos de democracia directa (mdd) un instrumento de manipulación y un riesgo para la estabilidad de los sistemas políticos. Así, la Constitución argentina de 1853 planteaba: *“el pueblo no delibera ni gobierna sino por intermedio de sus representantes”* (art.5). Sin embargo, hay excepciones en las que estos instrumentos de participación y toma de decisiones por la ciudadanía pasaron a ser parte constitutiva de la forma de gobierno, como muestra Uruguay (Altman 2005; Lissidini 2007). En segundo lugar, a lo largo del siglo XX y antes de la última transición a la democracia, se registraron usos aislados de mdd en distintos países de la región. Algunos tuvieron escasos efectos, ya que los resultados de la consulta no derivaron en actuaciones políticas acordes con las decisiones tomadas (Bolivia 1931); y otros permitieron al poder ejecutivo hacerse con un mayor control del gobierno (Paraguay 1940). Más cerca en el tiempo, estos mecanismos estuvieron presentes en algunos procesos de transición a la democracia (Panamá, 1983; Ecuador, 1978; Chile, 1980, 1988, 1989 y Uruguay, 1980) (Welp 2007).

Pese a estos antecedentes, recién desde las décadas del ochenta y noventa los mdd comienzan a ocupar un lugar relevante en la agenda política latinoamericana, impulsados, en mayor o menor medida, por tres procesos: i) las sucesivas reformas constitucionales que han ido modificando las reglas del juego, en algunas ocasiones promovidas por líderes que, amparándose en el respaldo popular, buscaron sortear los “obstáculos” institucionales que les impedían mantenerse en el poder; ii) la crisis de la democracia representativa, que se manifiesta en el incremento de la desconfianza de los ciudadanos en la política y en las protestas y revueltas sociales detonadas por la incapacidad de muchos gobiernos de la región para gestionar el conflicto; y iii) los ya mencionados procesos de descentralización, que otorgaron mayores competencias a los subniveles de gobierno (provincias, gobiernos seccionales autónomos, departamentos, distritos, municipios o cantones entre otras denominaciones que se encuentran en América Latina).

Cabe destacar la diferencia existente entre los mecanismos de participación directa de carácter formal, es decir aquellos que están encuadrados legalmente, y los informales, esto es los mecanismos de control social o de “social accountability”,

¹ Ponencia preparada para el VIII CONGRESO DE LA SAAP. GRUPO DE INVESTIGACIÓN: “Desafíos a las Democracias Latinoamericanas: Las Consultas Populares y sus Consecuencias Políticas”. Buenos Aires 6 al 9 de noviembre de 2007.

como las auditorías ciudadanas o las asambleas vecinales (Ippolito 2007). Sin menospreciar el interés de los segundos, en este trabajo nos centraremos en las experiencias de mdd formales. Estas, a su vez, se pueden clasificar considerando su origen: “*desde arriba*”, activados por los poderes del estado o por las instituciones; o “*desde abajo*”, activados por la ciudadanía. Los primeros pueden ser obligatorios (cuando son un requisito establecido por la constitución) o facultativos (cuando son presentados por el poder ejecutivo o el legislativo). Luego, por sus efectos, pueden ser vinculantes o no vinculantes (Zovatto 2006).

En cuanto a las consecuencias del uso de estos mecanismos para el sistema político, aunque no se pueden establecer *a priori*, cabe señalar que se suele considerar la consulta obligatoria (establecida por la constitución, por ejemplo, para aprobar o rechazar reformas constitucionales, acuerdos internacionales o cambios en la organización territorial), como un instrumento que refuerza la democracia y la estabilidad institucional. En cambio, los mdd impulsados por el poder Ejecutivo o el Legislativo abren un debate sobre la posible manipulación de los mismos. A su vez, se discute si los mecanismos activados por la ciudadanía tienen efectos de consolidación o desestabilización de la democracia (Urbinati 2006). Por otra parte, siguiendo el planteo de Ippolito (2007), se puede distinguir entre una ciudadanía o sociedad civil que participa de manera institucionalizada, a través de canales formales, y una ciudadanía o sociedad civil contenciosa que participa por canales informales o bien (agrego a la definición de la autora) forzando las capacidades o atributos de los canales existentes, tomando la palabra “contra” las decisiones del gobierno, sea por canales formales o informales. La primera forma de participación directa privilegia la estabilidad y la defensa del *status quo* (Auer 2007, Altman 2005), lo que, en el contexto latinoamericano, podría contribuir al mantenimiento de la baja calidad democrática existente, con la tendencia a consolidar lo que O'Donnell (1992) ha definido como *democracia delegativa*², esto es una concepción y práctica del poder ejecutivo que presupone que éste tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país, en un esquema hostil a los patrones de representación *normales* en las democracias establecidas. La participación contenciosa, en cambio, podría contribuir a expandir y, en palabras Ippolito (2007) “democratizar la democracia”.

Siguiendo este argumento, planteamos que los mecanismos de democracia directa formales pueden tener los siguientes resultados: 1) mantenimiento de la estabilidad institucional y el *status quo*; 2) fortalecimiento de la *democracia delegativa*; y 3) incremento de la participación y el control ciudadanos. Pero, ¿Bajo qué condiciones se identifican una u otras consecuencias? Buscamos dar una primera respuesta mediante el estudio de las prácticas de mdd en Argentina, Ecuador y Perú, considerando:

- la cantidad de mdd puestos en marcha y su adecuación a la normativa;
- el tipo de mecanismos: consultas populares, iniciativas y revocatoria de mandato;

² Seguimos la caracterización de O'Donnell, que diferencia la democracia delegativa del populismo argumentando que el primero “*implicó una ampliación (aun cuando se la controle verticalmente) de la participación y de la organización política popular y coexistió con períodos de expansión dinámica de la economía doméstica. En cambio, la democracia delegativa tiende típicamente a despolitizar la población - excepto durante los breves momentos en los cuales demanda su apoyo plebiscitario - y actualmente coexiste con períodos de severa crisis económica*”. (1993: 63) Esta vinculación de los mecanismos de democracia directa con la “democracia delegativa” ha sido explorada por Altman (2005) y también por Lissidini (2007).

- el origen de la propuesta: consultas obligatorias, originadas en el gobierno o en la ciudadanía;
- el nivel de gobierno en que se han implementado; y
- los resultados: en términos de participación, rechazo o aceptación de las propuestas y toma efectiva de decisiones;
- también se analizará brevemente el contexto en que estos mecanismos fueron activados.

A continuación se fundamenta la selección de casos, en segundo lugar, se describe el contexto en que se aprueban los mecanismos de democracia directa y las características legales de los mismos, luego se analizan los usos dividiéndolos según su origen y el nivel de gobierno en que se han implementado, por último se extraen algunas conclusiones.

2. Ecuador, Perú y Argentina: diferencias y similitudes

Los tres países seleccionados para esta investigación exploratoria presentan similitudes y diferencias que permitirán reflexionar sobre la influencia de diversos factores sobre los usos de mecanismos de democracia directa. En cuanto a la composición demográfica, Ecuador y Perú, ubicados en la región andina, muestran un peso destacado de la población indígena, a diferencia de Argentina, donde la población aborigen tiene escasa capacidad de influencia en la arena política. Otra diferencia, relevante para el análisis, es la organización política: en Argentina, el sistema federal permite a los gobiernos provinciales la sanción de sus propias constituciones, mientras en Perú y Ecuador el gobierno central establece las normas para los subniveles de gobierno.

Los tres países han vivido fuertes crisis económicas, la ruptura de la institucionalidad por gobiernos inconclusos y la revuelta ciudadana que condujo al fin anticipado de los gobiernos de Fernando De la Rúa (2001), en Argentina; de Abdalá Bucarám (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador y de Alberto Fujimori (2000) en Perú. También comparten el estar viviendo una crisis de sus sistemas de partidos, que se muestra en la baja capacidad de los mismos para canalizar las demandas ciudadanas³. Los analistas coinciden en señalar la volatilidad de los partidos en Ecuador y la crisis del sistema de representación en Perú y Argentina. Sin embargo, la consigna "*que se vayan todos*" que curiosamente predominó tanto en la última crisis ecuatoriana como en la argentina, en el primer país dio lugar a la llegada de un nuevo líder, con ciertas condiciones que lo acercan a las definiciones del neopopulismo (Paramio 2006), mientras en Argentina se recompuso manteniendo con variaciones el esquema anterior: con el partido justicialista en el gobierno y una oposición fragmentada.

En Ecuador, las divisiones étnicas se asientan sobre las geográficas y se consolidan en la representación política, dibujando tres zonas bien diferenciadas (la costa, más próspera económicamente; la sierra, en la que predomina la población mestiza y la producción orientada al mercado interno; y la amazonía, con menor peso político y económico). Por otra parte, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y el fraccionamiento y heterogeneidad de partidos ha incrementado la inestabilidad

³ Siguiendo los datos del Latinobarómetro (2006), la confianza en los partidos políticos es baja en los tres países estudiados manteniéndose en el período 1996-2004 por debajo del promedio regional; se evidencia el impacto de las crisis sobre la confianza en el sistema representativo (con descensos pronunciados de la confianza en períodos de crisis) y, también -aunque no de forma contundente- se observa un descenso de la participación electoral.

política e institucional del país en los últimos años. (Murillo Castaño y Ruiz Vázquez 1992, Freidenberg y Alcántara Sáez 2001).

Perú enfrenta el problema de la violencia, iniciado en los ochenta con la aparición de la guerrilla *Sendero luminoso* y con el avance de una crisis de partidos que, siguiendo a García Montero “*crea un círculo vicioso porque las demandas sociales no llegan al gobierno y éste pierde efectividad al no poder atender a estas demandas, con lo que baja la legitimidad*” (2001: 52). En este contexto se ha producido el surgimiento de líderes *outsiders*, enfrentados a la “clase política”.

En Argentina, en cambio, hasta la crisis del 2001 había coincidencia en señalar la importancia de los partidos políticos, considerados por Nolte como “*los canales fundamentales de articulación política de la ciudadanía*” (1995: 36). La mencionada crisis inició un ciclo caracterizado por altos niveles de desafección de la ciudadanía respecto de los partidos políticos, reflejado en movilizaciones de protesta, descenso de los niveles de participación electoral y en la emisión de un creciente número de votos blancos y nulos. Para algunos autores (Calvo 2005) las elecciones posteriores -y la consolidación del gobierno de Kirchner- muestran que el peronismo es un partido dominante pero no hegemónico, limitado a obtener una pluralidad del voto derivada de un fuerte proceso de negociación entre sus distintas facciones provinciales. En cambio, el voto opositor muestra un alto nivel de dispersión, particularmente en las provincias más populosas y competitivas de la región metropolitana.

A continuación analizaremos las condiciones y elementos en que los mdd han sido puestos en práctica, centrándonos tanto en el marco legal como en los usos de las consultas populares (plebiscitos y referendos), iniciativa legislativa y revocatoria de mandato en perspectiva comparada entre los países, incluyendo tanto el nivel nacional como el local.

3. La evolución de la democracia directa en tiempos de crisis

De los tres países analizados, Ecuador fue el primero en incorporar mecanismos de democracia directa, con la constitución de 1978, aprobada por referéndum. Luego, con la convocatoria a elecciones de 1979 se dio fin a la dictadura militar. En Perú y Argentina la vuelta a la democracia (1980 y 1983) respectivamente no coincide con la introducción de mecanismos de democracia directa sino que los mismos son incorporados en constituciones posteriores (1993 y 1994), en las que uno de los principales temas de debate es la reelección presidencial. A continuación se describen brevemente los mecanismos contemplados por estos países. El apartado no pretende hacer una revisión exhaustiva de la normativa (ya planteada en los trabajos de Zovatto, 2004, 2006; Altman, 2005, Lissidini, 2007; Rial, 2000 y Madroñal; 2005) sino señalar los aspectos fundamentales para el análisis de las prácticas registradas. [Una síntesis de los mdd contemplados en Ecuador, Perú y Argentina se puede ver en Tabla 1] .

3.1 Ecuador: la consulta popular, eje de la transición

La constitución de 1978 incluyó la consulta popular y la iniciativa ciudadana. El régimen de facto que gobernó el país durante 1976-1979, denominado *Consejo Supremo de Gobierno*, organizó la última transición a la democracia mediante la creación de tres comisiones de carácter jurídico encargadas cada una de un tema específico: 1) Elaboración de un proyecto nuevo de Constitución Política de la

República; 2) Elaboración de un proyecto de reformas de la Constitución Política de 1945; y 3) Elaboración de Ley de Elecciones, Ley de Partidos Políticos, y Ley de Referéndum. Cabe señalar que a diferencia de Argentina y Perú, en Ecuador constituciones previas habían contemplado el recurso a mdd (Lissidini 2007). En el referéndum de 1978 se votó entre dos constituciones, la nueva propuesta y la constitución de 1945. La constitución ecuatoriana también establece mdd para subniveles de gobierno -provinciales y cantonales, pero la expedición de leyes que regulen el ejercicio de libertades y derechos fundamentales garantizados en la Constitución, es atribución privativa del Congreso Nacional. La revocatoria de mandato para diputados, alcaldes y prefectos fue introducida posteriormente, con la constitución de 1998.

La *consulta popular* refiere en este caso tanto al *referéndum* (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, que deriva en un mandato vinculante) como al *plebiscito* (la consulta de temas diferentes a leyes o textos constitucionales, que no generan un mandato vinculante). La consulta puede ser convocada directamente por el Presidente cuando se trate de “*cuestiones de trascendental importancia para el país*”, pero antes de proceder a la convocatoria las preguntas deben ser aprobadas por el Tribunal Supremo Electoral. Esta convocatoria puede realizarse sin la conformidad del Congreso Nacional, mientras para reformas constitucionales la ley obliga a solicitar la conformidad del Congreso. La ciudadanía también puede convocar una consulta en el nivel nacional, con la representación de al menos el 8% del padrón electoral.

Sobre la *iniciativa legislativa ciudadana*, la constitución habilita a presentar proyectos de ley a movimientos sociales de carácter nacional (Art. 146) y a la ciudadanía (Art. 149) excluyendo proyectos de ley en materia penal y en materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República. Sin embargo, este derecho no se encuentra reglamentado.

Para el nivel seccional autonómico (provincias, cantones y parroquias) la constitución establece la posibilidad de convocar consultas populares y la revocatoria de mandato. Las consultas populares pueden convocarse “*cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial*” (Art. 106). También los ciudadanos pueden convocarla (el requisito en este caso es que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción y se excluyen de la consulta las reformas constitucionales y los temas tributarios).

Por último, la *revocatoria de mandato* puede resolverse sobre el mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados electos por la ciudadanía, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos debe presentar su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral al inscribir su candidatura. El requisito para activar este mecanismo es que los ciudadanos que solicitan la convocatoria a consulta representen al menos el 30% de los empadronados en la circunscripción territorial. (Art. 109 y 110 y Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria de Mandato, 2005).

3.2 El Perú de Fujimori: el referéndum como mecanismo de legitimación

En Perú, la constitución de 1993 reconoce como derechos de la persona “*la remoción y revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum*” (art. 2, inciso 17), también se ha legislado sobre la rendición de cuentas (art. 31) definida como el derecho ciudadano a interpelar a las autoridades sujetas a remoción sobre ejecución de presupuestos y uso de recursos. El presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) llevó adelante un *autogolpe* y clausuró el congreso en 1992, tras lo que convocó un *Congreso Constituyente Democrático* (CCD) con el que buscó dar legitimidad a sus actuaciones. Para aprobar la nueva constitución se realizó un referéndum en el que el Presidente personalizó el debate señalando que lo que se votaba no era la nueva Constitución sino la aprobación de su gestión presidencial, lo cual convirtió la votación en un plebiscito para medir el apoyo popular a su gobierno⁴ (García Belaunde 1996).

La incorporación de mdd se había discutido anteriormente, en la asamblea constituyente de 1979. En aquella ocasión se alegó que el pueblo peruano no estaba “*lo suficientemente preparado para el ejercicio de la democracia directa*”, aunque finalmente se estableció la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial y la iniciativa popular para la reforma constitucional y la acción de inconstitucionalidad (Maraví Sumar 1998). El *referendo* es obligatorio para aprobar reformas constitucionales desde 1993, a menos que la reforma propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. También puede convocarse por iniciativa de un número no menor al 10% del electorado nacional con el objeto de proceder a reformas constitucionales, aprobar o derogar leyes entre otras materias establecidas.

La *iniciativa legislativa ciudadana* debe ser presentada por al menos el 0.3 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente. Luego, el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla. De rechazarse, los ciudadanos pueden proponer un referéndum sobre el tema cumpliendo el requisito de contar con la firma del 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En ese caso, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe convocar a referéndum en el que la propuesta queda aprobada si logra el respaldo del 50% más uno de los ciudadanos.

Sobre *la revocación de autoridades*, la Ley 26300/1994 establece que la consulta se lleva adelante si el 25% de los electores de una circunscripción lo solicitan, pero sólo se produce si la aprueban la mitad más uno de los electores (y no sólo de los votantes). Procede contra autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional, en la jurisdicción regional, provincial, departamental o distrital, cuando más del 50% de los ciudadanos de una circunscripción electoral o judicial lo solicitan (en este caso, no hay consulta).

3.3 Argentina: la reelección de Carlos Menem

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 derivó del “*Pacto de Olivos*”, acordado entre los dos grandes partidos políticos del país en aquel momento (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical). Desde el oficialismo, tuvo como objetivo prioritario abrir las puertas a la reelección inmediata del presidente Carlos

⁴ El sí obtuvo el triunfo, aunque algunos autores han destacado la distribución del voto -la mayoría de votantes del SI se concentró en Lima mientras en las provincias del interior ganaba el NO- y un ausentismo electoral cercano al 30% que sumado a un 9% de votos nulos ponen en cuestión el nivel de aceptación de la reforma (García Belaunde 1996, Maraví Sumar 1998).

Menem. Entre muchos otros cambios, la nueva constitución reconoció la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. En cuanto a la Consulta Popular (art. 40, CN, Ley 25.432), se estableció: a) *El Referéndum Previo Vinculante*: en este caso, el Congreso Nacional puede propiciar un proyecto de ley cuya iniciativa corresponda a la Cámara de Diputados y que, transformada en tal, no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo. La aprobación por el electorado (la participación es obligatoria pero igualmente se establece que para ser eficaz y válida debe participar al menos el 35% del padrón) convierte a la iniciativa en ley; b) *El Referéndum Consultivo No Vinculante*: cualquiera de las Cámaras del Congreso puede invitar a la ciudadanía a dar su parecer, si así lo desea, sobre el tema cuyo lema se resuelve convocar; opinión que no obligará al órgano legislativo; c) *Plebiscito Facultativo No Vinculante*: convoca a la ciudadanía el Presidente de la Nación, sobre un tema de su competencia, también de manera facultativa y no vinculante.

La Iniciativa Popular (art. 30, CN, Ley 24747) es un derecho por el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación. Procede con la firma de al menos el 1,5% del padrón electoral y debe representar al menos a seis distritos electorales. No podrán ser objeto de proyectos temas tales como: Reforma Constitucional, Tratados Internacionales, Tributos, Presupuesto y Materia Penal. El Proyecto de ley debe ser tratado por el Defensor del Pueblo, luego la Justicia Nacional Electoral procede a la verificación de firmas. Por último, la Cámara de Diputados de la Nación lo remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales que en 20 días deberá admitir la iniciativa o bien intimar a los promotores a corregir aquellos defectos formales que hubiere.

A diferencia de Perú y Ecuador, en que la Constitución y las leyes del estado central determinan los mecanismos de democracia directa existentes en otros niveles de gobierno, la Constitución Nacional Argentina permite que las provincias y municipios puedan sancionar sus propias constituciones, leyes y ordenanzas “*de acuerdo con los principios, declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional*” (art. 5). Sabsay (2007) señala que mientras en el nivel nacional la introducción de mdd fue tardía, las provincias habían hecho diversos desarrollos a lo largo del siglo en materia de incorporación de instrumentos de democracia directa, proceso que se acentúa tras la sanción de la Constitución Nacional en 1994. La mayoría de las provincias (20 de las 23 que existen) y la ciudad autónoma de Buenos Aires incluyen actualmente estos mecanismos⁵. Por otra parte, aunque la *revocatoria de mandato* no se incluye en la Carta Magna, sí existe en algunas constituciones provinciales -Misiones, Chaco, Neuquen, Chubut, Río Negro y La Rioja- y en la de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, existe la *acción popular*, que es el único instituto que involucra decisiones del Poder Judicial y consiste en una legitimación procesal activa de cualquier ciudadano para cuestionar judicialmente la constitucionalidad o legitimidad de un acto de alguno de los poderes del Estado o de un particular (Lafferriere 2006). El artículo 42 le otorga el derecho de interponer acción expedita y rápida de amparo a quien se vea afectado en un interés denominado “difuso” o de incidencia colectiva, siendo el Defensor del Pueblo y/o asociaciones que propendan a esos fines el canal de instrumentación para tal acción.

⁵ La investigación realizada por Lafferriere (2006) indica que las provincias que contemplan herramientas de DD en sus constituciones son: Prov. de Buenos Aires, Mendoza, San Luis, Córdoba, San Juan, Misiones, Chaco, Catamarca, Neuquen, Salta, Santa Cruz, Río Negro, Chubut, Jujuy, Tierra del Fuego, La Pampa, Santiago del Estero, Formosa y La Rioja. La provincia de Entre Ríos no tiene incorporados los institutos de DD en su constitución, aunque legisló al respecto. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires también ha incorporado muchos de estos mecanismos. Ver también Sabsay (2007) y Welp (1999)

A nivel municipal, se plantea un primer abordaje basado en estudios previos (Welp 1999), el análisis de Lafferriere (2006) y un informe de Escuder (2007). Este último analiza los mecanismos de democracia directa existentes en 19 municipios argentinos (no es una muestra representativa ya que se compone de municipios que han implementado el Programa Auditoría Ciudadana “Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”⁶). En los regímenes municipales establecidos por las Leyes Orgánicas Municipales, Cartas orgánicas y las Constituciones Provinciales, las definiciones de los distintos mecanismos varían aunque en general se establece que la consulta popular hace referencia aquí a la facultad del pueblo para expedirse mediante votación acerca de proposiciones que le son presentadas por los órganos legislativos o ejecutivos, sin que su pronunciamiento obligue jurídicamente a los órganos del Estado. El Referéndum es el instituto por el cual se somete a la decisión del electorado la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El voto es obligatorio y el resultado vinculante. El referéndum es un mecanismo contemplado en 10 de los municipios incluidos en el programa. La consulta popular figura como atributo de 13 municipios. El instrumento más extendido es la iniciativa ciudadana, con 16 municipios que la incluyen. Por último, diez municipios incluyen la revocatoria de mandato. Siete municipios incluyen todos los mecanismos mencionados⁷.

4. Los mecanismos de democracia directa en práctica

El breve recorrido realizado en el apartado anterior muestra que existe un amplio espectro de mecanismos de democracia directa en los distintos niveles de gobierno. Los tres casos cuentan con instrumentos para convocar consultas populares (aunque en Argentina la ciudadanía queda excluida de este mecanismos mientras en Perú y Ecuador si puede hacerlo). En los tres casos se ha legislado sobre la iniciativa legislativa (aunque en Ecuador no se ha reglamentado) y en los tres casos los gobiernos locales cuentan con estos y otros mecanismos de participación ciudadana (en Argentina, dada su organización federal, la mayoría de las provincias han regulado sobre los mdd). Veamos ahora las experiencias.

4.1 Consultas populares convocadas “desde arriba” en el nivel nacional

Mientras en los tres países analizados se observa una intensa actividad política, expresada en protestas y manifestaciones ciudadanas, el recurso a mecanismos de democracia directa convocados por los poderes del estado es muy reducido. En los

⁶ El Programa Auditoría Ciudadana (PAC), depende de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se implementa desde agosto de 2003 en distintos municipios del país. Ver: <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/>

⁷ De los 19 municipios, considerando el referéndum, la consulta popular, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, siete incluyen los cuatro mecanismos (San Martín de los Andes, Crespo, Gualaguaychú, Concepción del Uruguay, Villa General Belgrano, San Luis y San Fernando del Valle de Catamarca). Sin embargo, las experiencias registradas son escasas (una consulta popular en Gualaguaychú, una iniciativa en Concepción del Uruguay, un referéndum y una iniciativa en San Luis). otros municipios contemplan alguno/s de estos mecanismos aunque no los han puesto en práctica nunca (Pirané, Monte Caseros, General Pico, Olavarría, Roque Saez Peña, Palpalá, Yerba Buena), un municipio no contempla ningún mdd en sus ordenanzas y leyes municipales (Luján de Cuyo). Tres han recurrido a la consulta popular (Pergamino, Junin y Gualaguaychú) y sólo uno muestra cierta intensidad en el uso de mdd, en concreto la iniciativa legislativa (Morón). Fuente: Plan Auditoría Ciudadana 2007. <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/>

tres países analizados las convocatorias fueron originadas por el Poder Ejecutivo. En Argentina, el único registro data del plebiscito no vinculante convocado por el presidente Raúl Alfonsín en 1984 para ratificar el tratado limítrofe con Chile (acuerdo del Beagle). Pese a no ser obligatoria y no tener efectos vinculantes la participación fue considerable (72%). Cabe destacar que en el momento de realizarse este plebiscito la Constitución Argentina no incluía entre sus normas referencias a ningún mecanismo de democracia directa. Desde 1994, año en que fueron incluidos, no se ha realizado ninguna consulta popular a nivel nacional.

En Perú sólo se registra una convocatoria a referéndum, en el año 1993, para ratificar la constitución aprobada por la asamblea legislativa durante aquel año. Rupiere (2006) señala que el gobierno de Fujimori utilizó la promoción de la democracia directa *“como herramienta de deslegitimación de los partidos políticos tradicionales y de organizaciones como los gremios de trabajadores, etc. presentándolos como instrumentos que entorpecen la democracia y la gestión de la voluntad popular...”*. La idea tuvo tal asidero que para buena parte de la población el autogolpe dirigido por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, fue apreciado como un acto para la protección de la democracia perjudicada por las mafias, la *“politización”* y la corrupción del Estado por parte de los partidos políticos (Rupiere 2006).

Ecuador es el país más activo en el uso de consultas populares. Desde la vuelta a la democracia, en 1979, se han registrado seis usos en el nivel nacional. En todos los casos fueron convocadas desde arriba, por el presidente, y adquirieron la forma de plebiscitos no vinculantes. Las experiencias tuvieron lugar en 1986, 1994, 1995, 1997, 2006 y 2007. La consulta de 1986 fue convocada por el presidente León Febres Cordero (1984-1988), constaba de una pregunta sobre la participación de los independientes en elecciones populares. Pese a que las encuestas previas mostraban que la opinión de la ciudadanía era favorable a la reforma, el resultado fue negativo. Morales (2006) señala que buena parte de la ciudadanía *“consideraba que el gobierno era autoritario, debido a los escándalos de violaciones a los derechos humanos, por lo que el plebiscito fue percibido como una oportunidad para evaluar la gestión de gobierno más que para decidir sobre la reforma propuesta”*. Por otra parte, la convocatoria no cumplía la normativa en tanto no se solicitó el pronunciamiento del Congreso Nacional (requisito obligatorio según la constitución). El principal partido de la oposición, la Democracia Popular, encabezó la campaña a favor del no, que se convirtió en un no al presidente.

En 1994 y 1995 se realizaron dos consultas convocadas por el presidente Sixto Durán (1992-1996). La primera incluía siete preguntas sobre la participación de los independientes en las listas electorales, el manejo presupuestario por parte de los diputados, la reelección para algunos cargos, el cronograma electoral para la legislatura y la posibilidad de doble nacionalidad para los ecuatorianos. Hubo un triunfo aplastante del sí en todas las preguntas. La segunda consulta trató de diversas reformas constitucionales: descentralización, modernización de la seguridad social, función judicial, distribución de recursos presupuestarios, paralización de servicios públicos, atribuciones para disolver el congreso nacional, elecciones distritales y elecciones de dignidades en el Congreso Nacional. En este caso, y en el contexto de un gran descrédito y denuncias por corrupción, las tesis defendidas por el gobierno fueron rechazadas.

En 1997, en medio de una crisis profunda, el presidente interino Fabián Alarcón realizó una consulta. Alarcón acababa de ser nombrado por el Congreso tras la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz (agosto de 1996-febrero de 1997). Los escándalos de corrupción y nepotismo, sumados a una grave crisis económica terminaron con esta decisión sin precedentes: el poder legislativo declaró cesante al

Presidente amparándose en el artículo 100 de la Constitución, que establecía la facultad del Parlamento de actuar de esta forma en caso de que el primer mandatario presentara *“incapacidad mental para el ejercicio del cargo”*. El Presidente interino consultó sobre 14 preguntas que buscaban legitimar las actuaciones previas, entre otros, la ratificación de la destitución del ex presidente Bucaram, el nombramiento de Alarcón y la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución.

En 2006, el presidente Alfredo Palacio (abril de 2005-enero de 2007) consultó sobre políticas de educación, salud, presupuesto de sanidad y el destino de los recursos provenientes de excedentes petroleros. La convocatoria generó debate, por plantearse junto a las elecciones presidenciales, pero se llevó a cabo y las tesis del gobierno obtuvieron un voto afirmativo. Finalmente, en 2007 el presidente electo Rafael Correa realiza una consulta -que había anunciado durante la campaña electoral-, para preguntar a la ciudadanía sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, con plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. El triunfo del sí fue el más elevado registrado en la historia del Ecuador con un 81,72% de votos afirmativos.

4.2 Iniciativas ciudadanas en el ámbito nacional

Al analizar este segundo punto, encontramos que en Ecuador no se ha producido ni una presentación de iniciativa legislativa o consulta popular iniciada por la ciudadanía mientras sí ha habido actuaciones en esta línea en Perú y Argentina. En Argentina, desde 2001 se han presentado al menos once iniciativas legislativas, dos de ellas tuvieron éxito ya que fueron tratadas en el Congreso y se convirtieron en leyes. Hubo un caso adicional de una propuesta cuya temática quedaba excluida por la Constitución y pese a ello obtuvo tratamiento legislativo. Veámoslo en detalle.

En el año 2002, cuando la crisis estaba en su punto más álgido, hubo dos iniciativas que alcanzaron el status de ley: derogación de jubilaciones de privilegio y la iniciativa *“El hambre es más urgente”*. Dos años más tarde hubo otra convocatoria, la reforma del Código Penal promovida por Juan Carlos Blumberg, pese a quedar excluida por la ley por tratar de asuntos penales, dado el contexto de crisis y presión social, logró tratamiento y aprobación legislativa. La movilización ciudadana y las firmas conseguidas -en los tres casos- lograron la introducción de las reformas solicitadas, a pesar de que no existe, como decíamos, posibilidad de decisión directa por parte de la ciudadanía. Lafferriere (2006) sugiere que cuando se producen las iniciativas legislativas, en el año 2002, *“un atributo para el éxito de estas acciones residió en que ningún partido ni dirigente político tradicional se encontrara involucrado”*; señalando que *“el grado de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir el tratamiento de estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible”*. Las restantes iniciativas han quedado sin tratamiento. Las temáticas son diversas -proyectos referidos a leyes laborales, cambios en las circunscripciones electorales, propuestas de reactivación del trabajo y el consumo internos, derogación de leyes o bachillerato para adultos, entre otras-. Las presentaciones fueron impulsadas por organizaciones (Confederación General del Trabajo, la Federación Argentina de Colegios de Abogados, la asociación “Ciudadanos Sin Temor”, “Red Solidaria”, entre otras) e individuos⁸. Pese a que la

⁸ Algunas de estas iniciativas se pueden consultar en: http://www.iniciativapopular.org/AntecedentesNac_proyectos.asp (Última visita 10/09/2007)

ley señala que las iniciativas deben tratarse en el plazo de los 12 meses de su presentación esto no se ha producido.

También en Perú la ciudadanía ha activado los mecanismos de democracia directa con resultados erráticos. Desde la reforma de 1993 se han presentado una propuesta ciudadana de referéndum (el requisito es contar con el apoyo de al menos el 10% del padrón) y varias iniciativas legislativas (en este caso, el procedimiento requiere el 0,3% del padrón). La primera solicitaba la nulidad de la “*ley de interpretación auténtica*” que permitía a Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva. Se presentaron más de 1.200.000 firmas pero el congreso la desestimó considerando una exigencia establecida *ad hoc*: que la iniciativa fuera aprobada por la mayoría del Congreso. Así, pese a responder al procedimiento establecido constitucionalmente, la convocatoria no llegó a producirse.

De las iniciativas legislativas presentadas por la ciudadanía y las asociaciones de la sociedad civil, tres fueron reformas constitucionales: la primera, presentada en 2002, por el Foro Democrático para el restablecimiento de la constitución de 1979, fue rechazada por el Congreso. Al año siguiente se presentó otra propuesta orientada a anular la Constitución de 2003, que aún se encuentra en una comisión del Congreso para su tratamiento. Ese mismo año, la Asociación civil *Dignidad Humana* propuso la modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de derechos personales. Otras iniciativas tuvieron éxito: la primera fue la presentada por *Veeduría ciudadana* en enero del 2004, que resultó en la Ley 28278 de Radio y Televisión; la segunda proponía que el dinero del Fondo Nacional de Vivienda sea devuelto a los trabajadores, y concluyó en la Ley 27677, a través de la cual se reconocía la deuda pública pero se canalizaban estos fondos al proyecto “*Mi Vivienda*” (la comisión que se formó para administrar esos incluía a la Asociación Nacional de Fonavistas y a la Unión de Pueblos del Perú, que habían impulsado la iniciativa). Otra experiencia exitosa es la Ley que excluye a la Empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar, esta iniciativa fue impulsada por el sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, energía y derivados afines de la Región Grau al norte del Perú. Fue rechazada la iniciativa promovida por FENTAP, la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable, para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (Rupiere 2006).

Dos evidencias emergen de este primer recorrido: la importancia de las asociaciones para difundir y agregar voluntades impulsando proyectos de Ley, y la falta de mecanismos que garanticen al ciudadano el funcionamiento de estos procesos. El que muchas de las iniciativas mencionadas no hayan recibido ningún tratamiento podría explicar la opción ciudadana por la acción directa por fuera de los canales institucionales, en vez de asumir el esfuerzo de activar procedimientos institucionalizados sin resultado alguno, y sin consecuencias o penalizaciones para quienes deberían cumplirlos. Sin duda, el esfuerzo de actuar dentro del marco de la Ley sin obtener resultados podría reforzar el círculo vicioso entre la creciente desconfianza ciudadana y el descrédito en que caen las instituciones y los representantes. Pero también se evidencia el peso de la presión ciudadana, como muestra la reforma penal (inconstitucional) promovida por Blumberg. En definitiva, hay un déficit y este no radica fundamentalmente en las leyes o en el desinterés ciudadano sino en el no cumplimiento de la Ley.

4.3 Consultas populares convocadas por gobiernos locales

En Ecuador son cinco las iniciativas activadas en el nivel seccional, dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. Fueron

convocadas durante el año 2000 por los consejos provinciales con un amplio respaldo ciudadano (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí). En todas el sí obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no vinculante y a que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías (Araujo Rocha y Morales Gómez, 2005a). La primera tuvo lugar en la provincia de Guayas (cuya capital es Guayaquil). La presentación fue estimulada por el movimiento *Fuerza Ecuador*, que presentó 400.000 firmas al Tribunal Electoral de Guayas. Sin embargo, el Tribunal desestimó la solicitud alegando que parte de las firmas no reunían los datos exactos (126.916). Entonces el Consejo Provincial retomó la solicitud, aportando el dinero necesario para realizar la consulta. En la votación el sí obtuvo un 95% de aceptación. En febrero se produjo una convocatoria semejante en la provincia de Los Ríos, en agosto le tocó el turno a Sucumbíos y en setiembre se realizaron consultas en la provincia de El Oro (donde el sí obtuvo un 76% de los votos) y en Manabí⁹. Las preguntas, orientadas a la posibilidad de la provincia de recaudar y gestionar directamente entre un 50 y un 70% de los recursos provenientes de impuestos, tuvieron una aceptación mayoritaria. Dicha opción fue votada por 95,8% en Guayas, un 86,4% en Los Ríos, un 85,8% en Manabí y un 92,6% en El Oro.

Con la excepción de Sucumbíos, que es una provincia fronteriza del norte, el tema de la organización territorial (autonomías o descentralización) dibujó en el año 2000 una división que acentuaba la histórica división socio-económica: la costa optando por las autonomías, la sierra buscando una descentralización controlada por el estado central y la amazonia dividida entre una y otra posición. De todos modos, los procesos en cada una de estas zonas también planteaban matices en tanto en la costa era posible vislumbrar la formación de una mancomunidad de autonomías en torno a un fuerte eje económico, la cuenca del Guayas, que agrupaba a las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro, mientras Manabí apostaba por un proceso autonómico a nivel nacional. Las provincias que convocaron a consultas populares eran las más activas en la demanda. La división se manifestó también en los partidos políticos, importantes actores en estos procesos: los cuatro principales partidos tienen concentrado su voto en zonas geográficas: la Democracia Popular (DP) y la Izquierda Democrática (ID) en la sierra, y el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) en la costa. Tras las consultas provinciales, Alvaro Noboa propuso una consulta a nivel nacional que no llegó a realizarse. En los años posteriores, con la recuperación económica, la demanda se diluyó, pese a que, sobre todo en la costa, se mantienen grupos de actores movilizados para avanzar en la capacidad de gestión de las provincias.

En Perú, en la década de 1990 muchos alcaldes comenzaron a ver en la participación directa ciudadana una herramienta de enfrentamiento contra el gobierno de Fujimori (Rupiere 2006). Una de las iniciativas destacadas fue la propuesta del alcalde de Tambo Grande una comunidad campesina del norte del Perú que convocó una Consulta Popular sobre la concesión de terrenos municipales a la Transnacional minera Manhattan – Sechura para la explotación de los yacimientos de oro que hay en el subsuelo. Con una participación de más del 90% de ciudadanos, el 93% manifestó su rechazo a la entrada de la transnacional (Ardito Vega 2002.) También se realizó una consulta sobre demarcación territorial, para

⁹Véase la convocatoria de Manabí en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/manabita/autonomia4.htm>, y la de Sucumbíos <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Agosto.23.2000.htm#anchor440259>
(Última visita 10/09/2007)

conocer la voluntad de los pobladores de 14 provincias sobre su pertenencia a una u otra región. Los usos orientados a enfrentar decisiones del gobierno nacional se han producido en más ocasiones, la última en setiembre de 2007: en esta ocasión se trató de un referéndum convocado por los municipios de Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaimpa y los dirigentes campesinos del Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, en la región de Piura, sobre la instalación y funcionamiento de una mina de cobre a cielo abierto. La empresa instaladora cuenta con el respaldo del gobierno de Alan García mientras los pobladores de la región rechazan el modelo económico basado en la explotación del cobre y solicitan el impulso a la agricultura. Más de 18.000 campesinos (un 60% del padrón) concurrieron a las urnas y más del 90% votó contra la mina. El referéndum fue no vinculante, e incluso había sido prohibido por el presidente García, que lo consideró ilegal. Pese a esto, la gran participación ciudadana y el rechazo a este modelo de producción podría abrir una vía para la negociación¹⁰.

En Argentina, buena parte de las provincias incorporan los mdd pero son muy escasos los usos registrados. Puede citarse el plebiscito que tuvo lugar en la provincia de San Luis, en agosto de 2004, que buscaba refrendar un plan de inclusión social que beneficiaba a más de 30.000 ciudadanos en la provincia. La convocatoria fue realizada por el Poder Ejecutivo provincial que omitió atender a las críticas y observaciones de la oposición. Si bien la postura oficial (por el sí) obtuvo más de un 90% de los votos, sólo votó un 40% del electorado, lo que podría entenderse como un factor deslegitimante para el proceso. Según Lafferriere (2006), el caso de San Luis resulta arquetípico de la gran mayoría de plebiscitos que se convocan que, en líneas generales, *“se utilizan para refrendar una política oficial que tiene gran resistencia a nivel político, pero que cuenta con el apoyo de sectores que simpatizan con el partido gobernante.”*

El único caso de revocatoria de mandato, aunque fallido, fue el promovido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Anibal Ibarra, en el año 2005, en el marco de una gran crisis de gestión y un profundo rechazo de la ciudadanía. Amparándose en el Art. 67 de la Constitución de esta ciudad, Ibarra impulsa una consulta por la aprobación o no a la continuidad de su gestión. Para dicho proceso se debían reunir 500.000 firmas que –a pesar de los esfuerzos oficiales implementando planes de logística y difusión– no se consiguieron. El Poder Legislativo (cuyas mayorías no eran favorables al Jefe de Gobierno) cuestionó este plan argumentando que era un ‘salto institucional’.

A nivel municipal, y analizando exclusivamente los municipios que participaron en el Programa Auditoría Ciudadana (19 municipios), el referéndum sólo fue utilizado en una ocasión, en la ciudad de San Luis: en el año 2000, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 2822/00 por la que convocaba al electorado a expresar su acuerdo o desacuerdo con el Proyecto de división de la Ciudad impulsado por el partido Unión y Libertad. Por otra parte, la consulta popular (no vinculante) fue utilizada una vez en tres municipios (Junín, Pergamino y Gualaguaychú). En este último caso, fue en el año 1997, la consulta fue impulsada por el ejecutivo para llevar adelante una propuesta que no contaba con el apoyo del Consejo Deliberante¹¹.

¹⁰Para más detalles sobre el referéndum ver:

http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=161932&ID_Seccion=22,
<http://www.ipsnoticias.net/print.asp?idnews=42200>; <http://www.globalinfo.org/eng/reader.asp?ArticleId=52899>

¹¹Las audiencias públicas fueron utilizadas -con mayor o menor intensidad- en cinco municipios. El caso destacado es Morón: durante el año 2004, el Concejo convocó a la realización de tres audiencias públicas, en las que se sometió a la opinión de la ciudadanía el tratamiento de varios expedientes que versaban desde el pedido de habilitación de comercios hasta el cambio de nombre de calles. En el caso de las audiencias públicas

En síntesis, los gobiernos locales muestran, en general una mayor frecuencia, en el recurso a mdd y más diversidad en la orientación de los mismos. Tanto en Ecuador como en Perú, las consultas populares abren una vía para manifestar los deseos de la población y ampliar los temas de agenda, forzando mecanismos que están previstos por la constitución pero trascendiendo las temáticas a las que se circunscribe la intervención local. El caso ecuatoriano está más cerca de los intereses y proyectos de los partidos políticos, reforzados por el interés de los grupos económicamente más pujantes, mientras en Perú las convocatorias destacadas (Tambo Grande y Piura) parten de los sectores más desfavorecidos de la sociedad e incluyen la demanda un modelo de producción ambiental, social y económicamente sostenible. En Argentina también se han utilizado para dirimir conflictos entre los poderes de los gobiernos locales.

4.4 Mecanismos de democracia directa activados por la ciudadanía en el nivel local: iniciativas, consultas y revocatorias

Mientras en Ecuador no se ha registrado el recurso a mdd impulsados por la ciudadanía en el nivel local, los municipios peruanos muestran una intensa actividad en el recurso a la revocatoria de mandato. Maraví Sumar señala que poco tiempo después de la sanción de la Constitución de 1993, que permitía la revocatoria de mandato, este mecanismo fue intensamente activado. Durante 1994 hubo solicitudes de revocatoria en 63 distritos ubicados en 19 departamentos. La mayoría de las autoridades cuestionadas pertenecían al nivel municipal (con la excepción del alcalde provincial de Sucre y 8 regidores provinciales). Las distintas solicitudes se hicieron conforme a la ley, presentando el fundamento de la demanda y la firma de al menos el 25% de los inscritos en el padrón electoral. El fundamento más común fue la presunta comisión de delito relacionados con el ejercicio del cargo. En estos casos, de probarse la responsabilidad, no sólo implicaba una sanción penal sino también el apartamiento del cargo. Muchas solicitudes denunciaban el manejo inadecuado de fondos de un Programa denominado “del Vaso de Leche” que sustenta desayunos de población infantil y que constituyen transferencias del Gobierno Central. La participación en estas consultas rondó el 70% de los electores. Se revocó el cargo a 40 alcaldes distritales (de los 62 cuya revocatoria se sometió a consulta), a un provincial y a 77 regidores distritales y 8 provinciales (del total de 97 cuya revocatoria se solicitó). En 1997 se presentaron 62 pedidos de revocatoria y se resolvió a favor de la revocatoria en el 69% de los casos (Rupiere 2006). En el año 2004, se presentaron 189 pedidos de revocatoria. Sin embargo, en esta ocasión sólo el 14% de los alcaldes fueron revocados, entre otras cosas por una nueva interpretación en la Ley que señala como nuevo requisito que la revocatoria debe ser decidida por el cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (y no sobre los votantes efectivos).

En Argentina, Un caso emblemático fue el plebiscito obligatorio y no vinculante celebrado en 2003 en Esquel (provincia de Chubut), cuya constitución es de vanguardia al establecer que se debe someter a referéndum popular la concesión – por más de diez años- de servicios públicos. En Esquel, la problemática se refería a la instalación de una mina de explotación de metales preciosos cerca del centro de la ciudad, que tiene una intensa actividad turística. Los principales actores eran la propia empresa (Meridian Gold, de origen canadiense), el gobierno provincial y el Consejo Federal de Minería, cuya campaña se centró en la creación de empleo (1.500 puestos de trabajo en una ciudad de 30.000 habitantes, con altos niveles de

convocadas por el Ejecutivo, uno de los casos más destacables estuvo ligado al proceso de licitación para la recolección de residuos

desempleo); y asociaciones ambientalistas y grupos de vecinos autoconvocados fueron los voceros de la campaña por el no. Por último, en los municipios de Necochea y Coronel Suárez hay movimientos vecinales separatistas que abogan por la escisión de las administraciones locales para convertirse en nuevas unidades administrativas. Con este objetivo se han celebrado consultas populares aunque al no tener carácter vinculante la decisión de las mayorías no obtuvo un correlato político.

De los 19 municipios participantes del Programa Auditoría ciudadana, la iniciativa ciudadana fue utilizada con éxito en la presentación en tres municipios (Villa General Belgrano, San Luis y Morón). En San Luis la iniciativa se presentó en el año 2000, se trató de un proyecto referido a la construcción de los desagües pluviales de la ciudad. Hubo otras dos presentaciones que no tuvieron tratamiento al no reunir los requisitos (la firma del 10% del padrón electoral). Uno de estos casos fue San Martín de los Andes: el caso corresponde al revalúo inmobiliario en el Municipio; los vecinos auto convocados en abril de 2004 reclamaron al Gobernador de la provincia de Neuquén que el revalúo inmobiliario volviese a ser instrumentado por el gobierno municipal. La revocatoria de mandato no se ha utilizado en ninguna ocasión.

Este último recorrido sugiere que existe un mayor nivel de participación ciudadana “desde abajo” del que se puede considerar al analizar los mdd en el nivel nacional. Incluso se podría decir que en algunos casos, como Perú, hay una intensa movilización ciudadana canalizada en torno a los mecanismos de democracia directa. Curiosamente, mientras esto ocurre en Argentina y Perú, en Ecuador (el caso con mayor consultas organizadas “desde arriba”) las iniciativas ciudadanas no han tenido ningún peso. Se requieren estudios en mayor detalle para comprender las razones de esta diferencia.

5. Reflexiones finales

Este primer análisis exploratorio de los usos de mdd en Ecuador, Perú y Argentina indica que la situación en que se incorporan estos mecanismos en las constituciones de los tres países analizados es diversa. En Ecuador, se trata de una ampliación de derechos preexistentes, que inaugura la transición a la democracia, en 1979. Algunos autores han destacado que, uno de los incentivos de incluir mdd fue otorgar mayores poderes al Ejecutivo, amparándose en el mandato popular, para evitar “*la vuelta de los grupos oligárquicos tradicionales*” (Morales 2006). En Perú, la reforma impulsada por Fujimori en 1993 se realizó “a medida”, en tanto se buscaba legitimar el quiebre de la constitucionalidad y resolver el *impasse* creado entre el poder Ejecutivo y el Legislativo recurriendo al apoyo de la ciudadanía (García Montero 2001, Maraví Sumar 1998). Sin embargo, el recurso a mecanismos de democracia directa ha abierto un camino que siguió creciendo y generando nuevas posibilidades mucho más allá de los deseos y previsiones de Fujimori. En Argentina, la reforma que incluye los mecanismos de democracia directa habilitó la reelección del presidente Carlos Menem, impedida por la constitución previa, y se realizó en el marco de un acuerdo entre los dos grandes partidos sin solicitar la ratificación ciudadana (Lafferriere 2006). Los procesos iniciados en el nivel nacional no han marcado hasta ahora ninguna diferencia con la etapa anterior ya que no ha habido convocatorias por el gobierno nacional y, en cuanto a las iniciativas legislativas, ya se podían proponer anteriormente (aunque con diferencias en cuanto a los requisitos y sin garantías de cumplimiento de los procedimientos en la práctica).

En la línea de estudios previos (Zovatto 2006, Rial 2000), nuestro análisis coincide en destacar que los mdd son un recurso en crecimiento en la realidad política de los países latinoamericanos, pese a que el número real de prácticas sigue siendo modesta. El análisis de los subniveles de gobierno, de todos modos, muestra la necesidad de incluir a las provincias y municipios, ya que en algunos casos (Perú) se detecta una fuerte incidencia de los mdd. Por otra parte, a menudo los análisis se centran en los mdd exitosos, es decir, los que han obtenido tratamiento legislativo o han derivado en convocatorias de consultas populares. Por el contrario, analizar también aquellos mdd que pese a haberse activado, no han recibido el tratamiento esperado (como numerosas iniciativas legislativas en Argentina y Perú) puede echar luz sobre la opción ciudadana de “tomar las calles” y la creciente desconfianza en las instituciones. En este sentido, el informe del Latinobarómetro (2006), mostraba que el cuadro de participación indica que los ciudadanos han ido cambiando su manera de participar, alejándose de la participación en los partidos políticos y las formas convencionales para buscar formas más efectivas y rápidas de cambio a través de la simple protesta. Según este informe: *“Esto, más que un proceso de inestabilidad democrática, indica dos fenómenos. Por una parte la disposición de los ciudadanos de involucrarse en los procesos en los cuales les parece pueden influir, es decir donde sus acciones son percibidas como eficaces. Por otra parte, indica cierto grado de fracaso por parte de las instituciones de interpretar las demandas de estos electores. En otras palabras, hay demandas democráticas y faltan canales para expresarlas”*. (2006: 23)

El mal funcionamiento de los mdd podría ser una causa añadida para la baja institucionalización de las demandas ciudadanas. Así, vemos que en Argentina sólo durante el auge de la crisis algunas iniciativas legislativas obtuvieron tratamiento, mientras muchas otras aún esperan a ser debatidas. En Perú se observa una mayor manipulación en el proceso de incorporación de mdd y mayores obstáculos a la activación de los mismos por parte de la ciudadanía en el nivel nacional. Un ejemplo muy claro fue la cláusula *ad hoc* que impidió la convocatoria a un referéndum para derogar la “ley de la interpretación auténtica”, que permitió a Fujimori volver a postularse para un tercer mandato. Sin embargo, ha habido varias iniciativas posteriores que han tenido éxito, lo que podría poner sobre la mesa la utilidad de recurrir a estos mecanismos. Un proceso más acentuado se da en el nivel local, en que cerca de un centenar anual de solicitudes de revocatoria se han producido desde 1994, alterando para siempre el funcionamiento y la impunidad en el ejercicio del poder. Este interesante proceso debería ser estudiado en mucho mayor detalle.

En cuanto a la cantidad de prácticas registradas, encontramos que en Ecuador han sido once desde la transición a la democracia, todas convocadas desde arriba, facultativas y no vinculantes. Seis fueron impulsadas por el Presidente de la República y otras cinco por los consejos provinciales. Las primeras parecen mostrar más la búsqueda del gobierno de incrementar y/o sopesar sus niveles de legitimidad, mientras las segundas muestran que los mdd pueden ser incluidos en el campo de debate político, como un arma de presión sostenida en el respaldo ciudadano. Las provincias ricas de Ecuador demandan mayor autonomía -tema que constitucionalmente trasciende el ámbito de jurisdicción seccional-, y el recurso a la consulta popular fue el mecanismo para incluir el tema en la agenda política. Sin embargo, también aquí se evidencia la volatilidad y organización coyuntural de las demandas, que se produjeron en una etapa de crisis para luego ver reducida su intensidad cuando la crisis fue superada. Pachano llama la atención sobre lo que considera un escaso uso de las consultas populares por parte de los gobiernos y aún más sobre la inexistencia de convocatorias generadas por la ciudadanía: *“No deja de llamar la atención este hecho, ya que en la actividad política desarrollada a lo largo de veintiocho años de régimen constitucional se encuentra una tendencia*

muy marcada a la participación social y a la intervención directa en los asuntos políticos por parte de la población". Como posibles explicaciones, este y otros autores (Morales 2006) señalan que es probable que para la ciudadanía y las asociaciones de la sociedad civil no exista una relación satisfactoria entre el esfuerzo de emprender una campaña de recolección de firmas e información y unos resultados no vinculantes. Por otra parte, el requisito de contar con el respaldo de por lo menos el 30% de los empadronados de la respectiva circunscripción para iniciar el proceso de revocatoria de mandato (para la consulta popular nacional se requiere el 8 por ciento a nivel nacional y 20% a nivel local) aparece, en un contexto de alta fragmentación, como es el ecuatoriano, como una obligación relativamente difícil de cumplir.

En Argentina, mientras desde la sanción de la constitución de 1994 los mdd no han sido promovidos por el gobierno nacional, la iniciativa fue utilizada con relativa intensidad en el momento de mayor auge de la crisis. En este caso -a diferencia de Ecuador- la ausencia de los partidos políticos parece haber sido una explicación del éxito obtenido en la recolección de firmas. Quizá esta característica también explique que salvo dos excepciones producidas en el momento más álgido de la crisis, el resto de las iniciativas no hayan obtenido tratamiento. En el nivel provincial y municipal, pese al amplio espectro de mdd existentes, las prácticas son escasas. De todas maneras, casos como el de Esquel (2003) muestran las potencialidades de estos mecanismos para expresar la demanda ciudadana. Sabsay (2007) afirma que a diferencia del escaso y errático uso de mdd en el nivel nacional, *"diferente es la situación en materia de mecanismos para la participación ciudadana sin efecto vinculante. En particular, la audiencia pública es muy utilizada en diferentes procesos, sobretudo como una consecuencia de la presión de la sociedad civil de la mano de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, al ambiente sano, entre otros"*. El estudio de este y otros mecanismos vigentes en el nivel local también debería ser ampliado.

También en Perú, con la excepción de la consulta convocada por Fujimori, no ha habido usos de mdd impulsados por el Poder Ejecutivo. Si en cambio se han presentado casi una decena de iniciativas legislativas de las que al menos cuatro obtuvieron tratamiento y fueron convertidas en ley. En estos casos las presentaciones fueron hechas por sindicatos u organizaciones de la sociedad civil, lo que indica un efecto positivo de estas estructuras como impulsoras y canalizadoras de demandas. En el nivel municipal, destaca el recurso a la revocatoria de mandato. El hecho de que los candidatos deban presentar su plan de trabajo y la ciudadanía pueda activar mecanismos de control semejantes puede estar cambiando ciertas formas tradicionales y caudillistas del ejercicio del poder. Siguiendo a Maraví Sumar (1998), se puede señalar que los mecanismos de democracia directa a menudo pueden conllevar una trampa a largo plazo para los gobernantes que deciden implementarlos con intenciones de reafirmación de su poder personal. Esta parece ser la enseñanza que deja el nivel local en Perú: parece indiscutible que la reforma de 1993, promovida por Fujimori, buscaba asegurarse el apoyo popular y prescindir de las instituciones de la sociedad civil y de los partidos políticos. Sin embargo, la puesta en marcha de estas instituciones ha provocado un cambio en el escenario de actuaciones, especialmente en lo que se refiere a la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato en el nivel local.

En cuanto a nuestras hipótesis exploratorias, el análisis indica que los obstáculos a la implementación de mdd (la creación de requisitos *ad hoc*, la falta de tratamiento de iniciativas legislativas o la incoherencia entre actuaciones y decisiones políticas) podría alimentar un círculo vicioso de desconfianza y descrédito de las instituciones, en el que primaría la opción de protestar por fuera de los canales institucionales. Por

el contrario, la efectividad en el uso de estos mecanismos podría ampliar la confianza, y el fuerte control ciudadano tendría consecuencias positivas sobre el cumplimiento de los planes de gobierno y la disminución de la corrupción (las consecuencias de la revocatoria de mandato en Perú deberían ser estudiadas en detalle para ampliar conclusiones en esta línea; otro tanto ocurre con las consultas populares vinculadas a la instalación de empresas contaminantes). Mientras en el nivel nacional, en los casos analizados, el uso de mdd es más débil en términos de fortalecimiento de la democracia (por los usos personalistas promovidos desde el Poder Ejecutivo, asociados a la imagen del Presidente más que a la adhesión o rechazo de las temáticas en debate), en el nivel local los usos son más variados y, en primera instancia, más vinculados a los intereses ciudadanos. Aunque se han detectado prácticas de los mdd vinculadas a la “democracia delegativa”, la volatilidad de las preferencias ciudadanas conduce a pensar que los mecanismos de democracia directa pueden ser armas de doble filo para los gobernantes proclives a la concentración de poder, y no garantizan resultados positivos para el Presidente de turno, como ha mostrado la ciudadanía Ecuatoriana en más de una ocasión.

6. Bibliografía consultada

ALTMAN, D., 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?" En *Política y gobierno*, Vol XII, N°2. pp. 203-232.

ARAUJO ROCHA, Gustavo y MORALES GÓMEZ, Francisco. 2005 (a). "La consulta popular por iniciativa de los gobiernos seccionales", *Revista Judicial*, 24 de noviembre. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.39.htm>

ARAUJO ROCHA, Gustavo y MORALES GÓMEZ, Francisco. 2005 (b) "La revocatoria del mandato", *Revista Judicial*, 16 de setiembre. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.36.htm>

ARDITO VEGA, Wilfredo. "Consulta Vecinal en Tambo Grande". Ideemail N 221. Lima – Perú 2002. También en <http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande7.html>

AUER, Andreas. 2007. "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Auer_Andreas.pdf

CALVO, Ernesto. 2005. "Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto". *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile. vol.25, no.2, p.153-160.

Constitución de la Nación Argentina:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html>

Constitución del Ecuador:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

Constitución de Perú:<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/peru.html>

ESCUDE, María Laura. 2007. "Auditoría Ciudadana: La Participación Ciudadana en Políticas Públicas". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Escuder_Laura.pdf

FREIDENBERG, Flavia y SÁEZ, Manuel ALCÁNTARA. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional", *América Latina Hoy* 27: 123-152

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. 1996. *La Constitución en el péndulo*, Editorial UNAS, Arequipa.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. 2001. "La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico". *América Latina Hoy* 28: 49-86

IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela. 2007. "Bajo la Sombra de Atenas: Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. <http://www.dd-la.ch/download/Ippolito.pdf>

LAFFERIERE, Emilio. 2006. "Argentina: mecanismos de democracia directa", C2D Working Papers. http://www.dd-la.ch/download/Case10_Argentina.pdf

Ley 26300/1994:
http://www.jne.gob.pe/modulos/archivos/sec_Informacion/documentos/ljne2.pdf

LISSIDINI, Alicia. 2007. "Democracia directa en latinoamericana: entre la participación y la delegación. Paper presentado a la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Lissidini_Alicia.pdf

NOLTE, Detlef. 1995. De la "larga agonía de la Argentina peronista" a la "Reconversión menemista". Transformaciones del sistema político argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem, en *América Latina Hoy* 11-12.

MADROÑAL, Juan Carlos (2005) Direct Democracy in Latin America. +Democracia y Democracy Internacional. Disponible en: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/papers/dd-latin-america.pdf>

MARAVÍ Sumar, Milagros. 1994. "Las instituciones de la democracia directa en la constitución peruana de 1993", en *La Constitución de 1993: análisis y comentarios* (Lecturas sobre temas constitucionales, 10). Lima: Comisión andina de juristas.

MARAVÍ Sumar, Milagros. 1998. "El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la constitución política de 1993", *Ius Et Praxis*, Año 4, Número 2. Chile: Universidad de Talca. pp. 135-148

MORALES VITERI, Juan Pablo. 2006. "Ecuador: mecanismos de democracia directa". C2D Working Paper. http://www.dd-la.ch/download/Case07_Ecuador.pdf

MURILLO CASTAÑO, Gabriel y Ruiz Vázquez, Juan Carlos. 2000. "Elecciones, partidos políticos y democracia en los países andinos", en *América Latina Hoy*, nº3.

O'DONNELL, Guillermo. 1994. «Delegative democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, 1: 55-69

O'DONNELL, Guillermo. 1993. "Estado, Democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad* nº128: 62-87.

OYARTE MARTÍNEZ, Rafael. 2006. "La consulta popular seccional". *Revista Judicial*. 18 de febrero. Disponible en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Constitucional.224.htm>

PACHANO, Simón. *El territorio de los partidos. Ecuador 1979- 2002. Partidos Políticos en la Región Andina. Entre la crisis y el cambio*. Internacional IDEA. Lima: 2004.

PARAMIO, Ludolfo. 2006. "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad* No 205

RIAL, Juan. 2000. Instituciones de democracia directa en América latina. Disponible en: <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>

Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria de Mandato, Tribunal Supremo Electoral Publicado en el Registro Oficial No. 366 de miércoles 11 de julio del 2005.

<http://www.siel.org.ec/paci/contenido/REGLAMENTOCONSULTAPOPULARYREVOCATORIAMANDATO.pdf>

RUPIERE, Jonathan. 2006. "Perú: Mecanismos de Democracia Directa". C2D Working Papers. http://www.dd-la.ch/download/Case12_Peru.pdf

SABSAY, Daniel. 2007. "La Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones en el Derecho Público Argentino", Paper presentado a la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf

SCHNEIDER, C. 2007. "La Participación Ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el Contexto Político como Explicación". Serie América Latina, N°21. Barcelona: CIDOB.

URBINATI, Nadia. 2006. *"Representative democracy. Principles and genealogy"*, Chicago University Press.

WELP, Yanina. 1999. Análisis de los Regímenes Municipales de las Provincias Argentinas Secretaría General de la Presidencia de la República Argentina, Buenos Aires.

WELP, Yanina y Serdult Uwe (ed). 2007. *Mecanismos de democracia directa en América Latina. ¿Más democracia?*.

ZOVATTO, Daniel. 2006. "Instituciones de democracia directa en América Latina", en . Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. 2006. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID/IIDAE, Washington.

ZOVATTO, Daniel; Marulanda, Iván; Lizarazo, Antonio y González, Rodolfo. 2004. *Democracia directa y referéndum en América Latina*. Bolivia: Corte Nacional Electoral.

ANEXO

Tabla 1: Principales mdd reglados en Ecuador, Perú y Argentina

mdd/País	Ecuador	Perú	Argentina
Consulta Popular	Lo convoca el Presidente para reformas constitucionales (vinculante, requiere el acuerdo del Congreso) o temas de trascendental importancia (no vinculante). También la puede convocar la ciudadanía y los gobiernos seccionales. En este último caso no puede ser para reformas constitucionales ni temas que trasciendan el ámbito específico municipal	El <i>referendo</i> es obligatorio para aprobar reformas constitucionales (a menos que la reforma propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas). Puede convocar la ciudadanía (10% del electorado nacional) con el objeto de proceder a reformas constitucionales, aprobar o derogar leyes.	La Cámara de Diputados puede convocar un referéndum vinculantes. El Ejecutivo no tiene poder para vetar la ley en caso de ser aprobada la propuesta. Cualquiera de las Cámaras del Congreso puede convocar un referéndum no vinculante. También el Presidente de la Nación, puede convocar sobre un tema de su competencia, también de manera facultativa y no vinculante.
Iniciativa ciudadana legislativa	La constitución habilita a presentar proyectos de ley a movimientos sociales de carácter nacional (Art. 146) y a la ciudadanía (Art. 149) excluyendo proyectos de ley en materia penal y en materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República. También existe para el nivel seccional. No se encuentra reglamentada.	Debe ser presentada por al menos el 0.3 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente. Luego, el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla. De rechazarse, los ciudadanos pueden proponer un referéndum (10% de los inscritos en el padrón electoral). La propuesta queda aprobada si logra el respaldo del 50% más uno de los ciudadanos.	Requiere la firma de al menos el 1,5% del padrón electoral y seis distritos electorales. Se excluye: Reforma Constitucional, Tratados Internacionales, Tributos, Presupuesto y Materia Penal. Comprobadas las firmas y validez del pedido, la Cámara de Diputados lo remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales que en 20 días deberá admitir la iniciativa o pedir modificaciones de la misma.
Revocatoria de mandato	Puede ejercerse contra el mando de alcaldes, prefectos y diputados (la solicitud requiere de la firma de al menos el 30% de los empadronados en la circunscripción territorial).	Se lleva adelante si el 25% de los electores de una circunscripción lo solicitan. Se aprueba si la aprueban la mitad más uno del total de electores. Procede contra autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional, en la jurisdicción regional, provincial, departamental o distrital.	No está contemplada para el gobierno nacional. La incluyen las constituciones de las provincias de Misiones, Chaco, Neuquén, Chubut, Río Negro y La Rioja y la de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia basada en las constituciones nacionales

Tabla 2: Usos de mdd en Ecuador, Argentina y Perú desde la vuelta a la democracia

mdd	USOS REGISTRADOS
ARGENTINA	
Consulta Popular	<p>1984 (previo a la reforma constitucional) se convocó un plebiscito no vinculante para ratificar el acuerdo limítrofe con Chile, sobre el Beagle.</p> <p>Hubo experiencias en provincias (San Luis 2004) y en municipios (San Luis 2000) y se realizaron consultas no vinculantes en otros municipios.</p> <p>Hay varios casos de consultas impulsadas por la ciudadanía presentadas en municipios (Esquel 2003,)</p>
Iniciativa ciudadana	<p>2002- derogación de las jubilaciones de privilegio.</p> <p>2002- programa "el hambre más urgente".</p> <p>2004- Iniciativa Blumberg de reforma penal. pese a ser anticonstitucional obtuvo tratamiento.</p> <p>Se han presentado una decena de iniciativas que no han tenido tratamiento alguno.</p> <p>Ha habido iniciativas ciudadanas relacionadas con el revalúo inmobiliario y/o con la gestión de servicios públicos. Algunos ejemplos son Villa General Belgrano, San Luis y Morón</p>
Revocatoria de mandato.	Sólo se puede usar en el nivel local (algunas provincias y municipios). Hubo un intento en Ciudad de Buenos Aires pero no llegó a concretarse.
ECUADOR	
Consulta Popular	<p>1986- "Consulta-Encuesta" Candidaturas independientes de los partidos</p> <p>1994- "Consulta-Encuesta" de 7 preguntas.</p> <p>1995- "Consulta-Encuesta" sobre la competencia del Poder Ejecutivo para disolver el Parlamento una vez durante su período.</p> <p>1997- "Consulta-Encuesta": 11 preguntas entre las que figuraba la revocatoria presidencial.</p> <p>2006- Consulta-Encuesta: Políticas de salud, educación y asignación de excedentes petroleros.</p> <p>2007- Referéndum para la convocatoria a una asamblea legislativa para la reforma de la constitución</p> <p>2000- Hubo cinco consultas en el nivel seccional (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí), dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. En todas el sí obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no vinculante y a que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías</p>
Iniciativa	No se han registrado usos
Revocatoria	No se han registrado usos
PERU	
Consulta popular	<p>1993- Referéndum vinculante: Ratificación de la constitución. (Aprobada)</p> <p>2002- Municipio de Tambo grande. Contra la cesión de tierras a una industria multinacional.</p> <p>2007- Región de Peru. Referéndum "contra" una mina de cobre al aire libre. Más del 60% del padrón votó y de estos el 90% se manifestó contra la mina. El Presidente la había declarado ilegal y no vinculante.</p> <p>1993- Propuesta ciudadana de referéndum para anular la ley de interpretación auténtica que permitía a Fujimori presentarse para un tercer mandato. Desestimada.</p>

Iniciativa legislativa	<p>2002- presentada por el Foro Democrático para el restablecimiento de la constitución de 1979, Rechazada por el congreso.</p> <p>2003- Propuesta orientada a anular la Constitución de 2003 (pendiente)</p> <p>2003- propuesta de la Asociación civil Dignidad Humana de modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de derechos personales.</p> <p>2004- presentada por Veeduría ciudadana: derivó en Ley 28278 de Radio y Televisión</p> <p>2004- propuesta para la gestión de fondos del FONAVI Ley 27677</p> <p>2005- No a la privatización de PetroPerú (aprobada)</p> <p>2005- No a la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (rechazada)</p>
Revocatoria de mandato	<p>Usado intensamente desde 1993 contra autoridades municipales electas y en algunas autoridades provinciales electas. (Más de un centenar de revocatorias)</p>